

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL DE LA
LICENCIATURA EN RELACIONES
INTERNACIONALES:

JAPÓN Y LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

国際協力事業団

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

TUTOR: LIC. SERGIO CESARIN
ALUMNA: AGUSTINA CIOCIA

E-MAIL: aciocia@fibertel.com.ar

-2003-

INTRODUCCIÓN.....	3
ACLARACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES.....	5
CAPITULO I:	
ANTECEDENTES HISTORICOS Y LA SITUACION ACTUAL DE JAPON	
1.- EL ESCENARIO DE POSGUERRA (1945 - 1950).....	10
2.- RECONSTRUCCIÓN: EL MILAGRO ECONÓMICO	13
2.1.- LA ETAPA DE CRECIMIENTO RÁPIDO (1951/1952 - 1973).....	14
2.2.- LA ECONOMÍA TRAS LA CRISIS DEL PETRÓLEO (1973 – 1990).....	17
3.- LA DÉCADA DEL 90' Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL	20
CAPITULO II:	
LA COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON	
1.- EN POS DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL JAPONESA	23
2.- VINCULACIONES ENTRE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE COOPERACIÓN JAPONESA	26
3.- PERFIL DE LA COOPERACIÓN JAPONESA EN EL MUNDO	33
3.1.- DESTINO GEOGRÁFICO	33
3.2.- OBJETIVOS PERSEGUIDOS.....	36
3.3.- AREAS TEMÁTICAS.....	38
4.- COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.....	40
4.1.- EL ROL DE LOS MINISTERIOS EN LA COOPERACIÓN.....	40
4.2.- JICA, JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY.....	42
4.3.- JBIC, JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION	46
4.4.- OTROS ORGANISMOS EJECUTORES DE COOPERACIÓN.....	49
5.- DEBATES, REFORMAS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA COOPERACIÓN.....	51
CAPITULO III:	
JAPON Y AMERICA LATINA	
1.- VINCULACIONES ENTRE JAPÓN Y AMÉRICA LATINA.....	58
2.- PERFIL DE LA COOPERACIÓN JAPONESA EN AMÉRICA LATINA.....	61
3.- TENDENCIAS GENERALES SOBRE LA COOPERACIÓN JAPONESA EN AMÉRICA LATINA..	73
CAPITULO IV:	
JAPON Y ARGENTINA	
1.- PRINCIPALES EJES DE LA RELACIÓN BILATERAL.....	75
2.- PERFIL DE LA COOPERACIÓN JAPONESA EN ARGENTINA.....	80
2.1.- RECEPCIÓN DE BECARIOS.....	84
2.2.- ENVÍO DE EXPERTOS JAPONESES.....	85
2.3.- PROGRAMA DE SUMINISTRO DE EQUIPAMIENTO.....	86
2.4.- PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA TIPO PROYECTO.....	87
2.5.- PROGRAMA DE ESTUDIO PARA EL DESARROLLO.....	88
2.6.- ASISTENCIA DE EMERGENCIA POR LAS INUNDACIONES EN SANTA FE.....	90
2.7.- JBIC Y ARGENTINA.....	90
3.- TENDENCIAS GENERALES SOBRE LA COOPERACIÓN JAPONESA EN ARGENTINA.....	92
CONCLUSIONES.....	94
ANEXO.....	97
BIBLIOGRAFIA.....	119

SIGLAS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOTS	Asociación para la Beca Técnica de Ultramar
ASEAN	Asociación Nacional del Sudeste Asiático
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEEC	Central Europe and Eastern Europe Countries
CI	Cooperación Internacional
COSPA	Comandancia Suprema de las Potencias Aliadas
CTI	Cooperación Técnica Internacional
FJ	Fundación Japón
FOAR	Fondo Argentino de Cooperación Horizontal
FY	Fiscal Year
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JDR	Japan Disaster Relief
JETRO	Japan External Trade Organization
JEXIM	Japan Export-Import Bank
JICA	Japan International Cooperation Agency
JODC	Corporación Japonesa de Desarrollo de Ultramar
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry; Ministerio de
MITI	Ministry of International Trade and Industry
MOF	Ministry of Finance
MOFA	Ministry of Foreign Affairs
NIS	New Independent States
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OCEE	Operaciones de Cooperación Económica Externa
OECE	Overseas Economic Cooperation Fund
OFI	Operaciones Financieras Internacionales
OTCA	Overseas Technical Cooperation Agency
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPJA	Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina
PVD	Países en Vías de Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Existe entre los analistas de relaciones internacionales cierto consenso en torno de la idea de que el siglo XXI será el siglo de Asia y Pacífico, hecho que ha generado un interés particular hacia esta región. Tras varias olas de crecimiento económico, muchos coinciden con Saburo Okita, al afirmar que “el Pacífico se ha convertido en un canal para la prosperidad compartida”¹.

Motivada por este creciente interés, a lo largo de esta investigación final abordaré la forma en que Japón, el país que mayormente ha contribuido al crecimiento de esta región, logró convertirse en uno de los principales países donantes de cooperación internacional, no solamente en Asia, sino también a nivel mundial.

En este sentido, indagaré sobre los hechos y las circunstancias que le han permitido alcanzar tal posición, intentando develar de qué manera logró superar las restricciones impuestas tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial y haciendo referencia al proceso de reconstrucción gracias al cual se convirtió en una de las principales potencias económicas del mundo.

A lo largo de este trabajo analizaré la forma en que Japón canalizó a través de la cooperación internacional su aspiración por insertarse en el sistema internacional, hasta llegar a transformarse en una de sus principales líneas de política exterior de post guerra. Para ello estudiaré cuáles han sido las áreas geográficas y temáticas priorizadas, las principales formas que ha adoptado la cooperación y las actividades de las agencias gubernamentales más importantes.

El objetivo de dicho análisis será poder determinar si existe una coincidencia entre el perfil de la asistencia japonesa y los objetivos e intereses nacionales de Japón. Más específicamente intentaré plasmar dicho análisis a nivel subregional, concentrándome en el caso de Argentina durante los últimos años, período durante el cual es posible apreciar un fortalecimiento de las relaciones argentino-japonesas que no tiene

¹ Okita, Saburo; El rol de Japón en el Siglo XXI; Asociación Argentino-Japonesa; Buenos Aires; 1992.

precedentes en la historia de los vínculos bilaterales, los cuales datan de más de un siglo de antigüedad.

Como afirma Graciela Bonomelli: “En la vigorosa actividad económica del Pacífico, se alberga la esperanza de que la región actúe, – de la mano protectora de Japón – como uno de los centros de la economía mundial en el Siglo XXI. En consecuencia, en muchos países en vías de desarrollo se está considerando la posibilidad y potencialidad para una cooperación más estrecha con Japón”². El despliegue económico asiático fue en gran medida consecuencia directa de la disposición japonesa basada en el paradigma del “desarrollo compartido”.



² Bonomelli, Graciela; Argentina ante la era del Pacífico, el desafío de competir con Japón; Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario; Rosario; 1999.

Dadas las características del presente trabajo, considero conveniente hacer explícitos algunos conceptos centrales los cuales serán utilizados a lo largo de la investigación. Del mismo modo, realizaré ciertas aclaraciones que evalúo pertinentes para la elaboración de la misma.

Si bien, adhiero a la visión según la cual debido a la complejidad que caracteriza a nuestra realidad, es necesario dejar de lado los análisis basados en un pensamiento unidimensional³, considero que dentro las teorías de las Relaciones Internacionales, es la Teoría de la Interdependencia Compleja la que mejores herramientas nos aporta en el momento de analizar y entender el porqué de la cooperación internacional.

Esta afirmación, no supone restar importancia a las contribuciones de otras teorías, tales como las contenidas en el Paradigma Realista, sino que por el contrario considero que las mismas deben ser complementadas en ciertos aspectos para poder abarcar a la cooperación internacional en toda su extensión.

De ahí que no pretendo ver en la cooperación una simple actitud altruista y desinteresada sino que, por el contrario, reconozco que la misma es utilizada por los Estados para el logro de sus fines de política exterior y el logro de sus propios intereses. Sin embargo, son también los postulados del llamado Paradigma de la Sociedad Global, los que facilitan una mejor aproximación al concepto de la cooperación internacional.

Entre los cuales resulta relevante para los fines de este estudio, reconocer que el estado ya no puede ser concebido como una entidad monolítica, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo en el que repercuten demandas, contradicciones, compromisos, alianzas y enfrentamientos de la sociedad civil y los grupos de poder. De ahí que las decisiones no siempre constituyen una elección única y racional.

³ En este sentido es clave la afirmación de Edgar Morin: “Toda visión unidimensional, especializada o parcial es pobre, por lo cual es necesario que sea religada a otras dimensiones”. Morin, Edgar; Introducción al pensamiento complejo; Gedisa Editorial; Barcelona; 1999.

Es necesario tener en mente que las políticas públicas se formulan e implementan a través de redes entre una pluralidad de organizaciones. De esta forma, debemos incluir a otros actores, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, para lograr una mejor y más completa comprensión del sistema internacional, el cual no puede ser explicado única y comprensivamente a través de una visión estatocéntrica.

La fragmentación del sistema internacional no implica el predominio de relaciones de permanente conflicto, pues hay para la interdependencia espacios para la cooperación y la armonización de intereses. Si bien Keohane y Nye advierten que “debemos ser prudentes ante la perspectiva de que la ascendente interdependencia estaría creando un nuevo mundo feliz de cooperación que reemplazaría al viejo y deficiente mundo de los conflictos internacionales”⁴, es evidente que su visión supone la negación de una naturaleza esencialmente conflictiva del sistema internacional que solo puede interpretarse en términos de lucha por el poder. “Aunque se reconoce el carácter conflictivo o, mejor problemático, de las relaciones internacionales, se afirma igualmente su carácter cooperativo”⁵.

Otros elementos de este paradigma, tales como la existencia de canales múltiples (interestatales, transgubernamentales y transnacionales) de interconexión entre las sociedades, la ausencia de jerarquía en los temas de política internacional y el limitado rol de la fuerza militar, también favorecen un mejor entendimiento del tema a abordar.

En cuanto a la metodología a emplear, la misma consistirá en el análisis de documentos de fuentes secundarias, mayormente elaborados por las principales agencias y ministerios a cargo de la cooperación en Japón. Se pretende de esta forma lograr una aproximación acertada a la política cooperativa japonesa que responda a los objetivos del presente trabajo. Asimismo también se utilizará el método de entrevista personal con el fin de contar con la visión de expertos en la materia que pueda enriquecer el abordaje del tema.

⁴ Keohane, Robert y Nye, Joseph; Poder e Interdependencia; Grupo Editor Latinoamericano; Buenos Aires; 1988.

⁵ Del Arenal, Celestino; La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas; en Revista de Estudios Internacionales; Vol. XXIII; Nro. 86; Chile; abril de 1989.

Tras estas aclaraciones teóricas y metodológicas, resulta fundamental delinear el concepto de *Cooperación Internacional* (CI) que será empleado en este trabajo, considerada como todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente entre dos o más estados o entre éstos y organizaciones internacionales, cualquiera sea su ámbito y objetivo⁶. Dichas actividades asumen distintas formas, entre las cuales podemos mencionar económica, técnica, jurídica y cultural, del mismo modo presentan también tres modalidades: bilateral o directa (acuerdo entre las partes), multilateral o indirecta (acuerdos multilaterales operados a través de organismos internacionales) y mixta (combinando el acuerdo directo entre las partes con uno o más organismos internacionales).

Partiendo del análisis que realiza José Paradiso en torno a la cooperación, es posible afirmar que la misma está asociada a dos tipos de relaciones: simétricas y asimétricas. Entre las primeras se incluyen los intercambios entre actores con niveles de desarrollo similares, mientras que en el segundo caso se trata de concesiones de ayuda o asistencia de los más desarrollados a los menos desarrollados, es decir supone vinculaciones entre los poderosos y los débiles. Sobre esta distinción el autor se pregunta acerca de las razones que impulsan o desalientan la cooperación, abordando el debate que se ha generado en torno de los principales paradigmas, el cual podría plantearse en los siguientes términos: las motivaciones de la cooperación son altruistas o interesadas?.

Como he mencionado anteriormente, el enfoque del trabajo coincide con el autor, en cuanto afirma que “es probable que la comprensión del fenómeno se beneficie de un doble abordaje del mismo: por el lado de las necesidades de los demandantes de asistencia y por el de los intereses y motivaciones de quienes la otorgan o estarían en condiciones de otorgarla”⁷. De manera tal, si bien los donantes de cooperación pueden reforzar los lazos y desempeñar un rol preponderante al interior de los países receptores, no podemos dejar de reconocer que la cooperación es también un elemento que favorece a los países menos desarrollados.

⁶ Lic. Raquel Belen; Dirección de Cooperación de la Cancillería; extraído del Seminario de Cooperación Internacional de la Lic. Paula Gimbatti; USAL; 2002.

⁷ Paradiso, José; Largos caminos, cortos recorridos: Una interpretación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; IDICSO; 2000.

Dentro de la CI, es importante diferenciar otro concepto: la *Cooperación Internacional para el Desarrollo*, también llamada *Cooperación Técnica Internacional* (CTI). La misma es una parte de la CI que pone en contacto a países con distintos niveles de desarrollo en busca de un beneficio mutuo. Su principal objetivo es transferir capacidades técnicas y científicas a países menos desarrollados las cuales no se brindan en forma de préstamos monetarios, sino mediante alguna de las siguientes formas:

- Envío de expertos y recursos humanos. Asesorías, consultorías, trabajos de investigación y enseñanza que fortalecen la capacidad científico-tecnológica del país que los recibe.
- Programas de capacitación y becas. Permiten consolidar la infraestructura de recursos humanos nacionales en áreas prioritarias.
- Equipamientos y suministros. Son generalmente acompañados por un experto o programa de capacitación o forma parte integrante de un proyecto de cooperación.
- Información técnica: Incluye material bibliográfico, audiovisual y software.

La CTI puede adoptar tres modalidades:

- Multilateral: es otorgada por una organización internacional y financiada con recursos aportados por los países miembros. Proviene fundamentalmente de ONU, OEA y BID.
- Bilateral: es brindada por un gobierno mediante su Ministerio de Relaciones Exteriores o a través de su propia agencia de cooperación. Entre estas últimas se desatacan la GTZ (Alemania), AECI (España), SIDA (Suecia) NORAD (Noruega).
- Horizontal: vincula a países con similar nivel de desarrollo, también se la conoce como CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo). Permite la movilización e intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, acordes con las necesidades, siendo de gran utilidad y bajo costo.

Por último, es necesario mencionar como parte de la cooperación internacional para el desarrollo a la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD), la cual no implica un beneficio recíproco, sino que se da mediante la transferencia de recursos en términos concesionales por parte de un país a otro. Para recibir este tipo de ayuda es necesario que el país esté incluido en la lista de Países en Vías de Desarrollo (PVD) elaborada por

el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), comité especializado de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), creado en 1961 y del que forman parte los principales países industrializados.

“El Comité de Ayuda al Desarrollo es uno de los foros más importantes en donde los mayores donantes bilaterales trabajan en conjunto para aumentar la efectividad de sus esfuerzos comunes para apoyar al desarrollo sustentable. El CAD estudia de qué manera la cooperación internacional para el desarrollo contribuye a la capacidad de los países en vías desarrollo para participar en la economía global y a la capacidad de las personas para superar la pobreza y participar plenamente de sus sociedades”⁸.

Dentro de la AOD podemos diferenciar la ayuda reembolsable, que incluye préstamos que deben ser devueltos con una tasa de interés más baja, de la no reembolsable la cual no genera una deuda para el país receptor. Los montos de la cooperación financiera no reembolsable se otorgan en relación inversa al PBI del país, es decir que a medida que éste aumenta disminuye el monto de cooperación otorgable al país destinatario.

Por otro lado, existe también una distinción entre la ayuda ligada y la no ligada. En el primer caso, los préstamos concedidos deben emplearse con un fin determinado (ejemplo: para comprar bienes y servicios del país donante), mientras que en el segundo caso, los mismos son utilizados sin condiciones y de acuerdo al criterio del beneficiario.

⁸ Página Oficial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico - www.oecd.org

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y LA SITUACION ACTUAL DE JAPON

1.- EL ESCENARIO DE POSGUERRA (1945 - 1950)

“Tan brusca fue la ruptura que uno puede estar tentado a considerar septiembre de 1945 como el final no de un capítulo sino de una historia, y a tomar a todo lo que siguió como parte de un nuevo comienzo”⁹.

La explosión de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki dieron el golpe de gracia a Japón, que se rindió el 15 de agosto de 1945, aceptando las condiciones que las potencias aliadas redactaron en la Declaración de Potsdam.

El lenguaje empleado por el emperador para informar la decisión de rendirse fue por demás explícito: “Pese a haber hecho todos y cada uno lo mejor que se podía, la situación de la guerra no se ha desarrollado necesariamente en beneficio de Japón. (...) A fin de evitar más derramamiento de sangre, acaso incluso la extinción total de la civilización humana, Japón tendrá que soportar lo insoportable y sufrir lo insufrible”¹⁰.

De esta forma, un Japón exhausto y agotado, fue puesto bajo el control aliado, esencialmente americano, por un período de más de seis años y medio después del rendimiento. Por primera vez el país estaba bajo ocupación militar extranjera.

La guerra dejó a Japón con graves problemas económicos: unos 10 millones de desempleados, si se incluyen todos los miembros de las fuerzas armadas que quedaron desmovilizados, destrucción general de viviendas y de plantas industriales, una severa escasez de alimentos, acentuada por una pésima cosecha de arroz, una producción anual de carbón reducida a un millón de toneladas y una inflación galopante.

“Japón, privado de sus anteriores colonias, con un territorio de tamaño casi idéntico al de 1868, tenía ahora una población de unos 85 millones de habitantes y fue obligado a pagar reparaciones a los países vecinos que habían sufrido por su agresión”¹¹.

⁹ Beasley, W. G.; Historia Contemporánea de Japón; Alianza Editorial; Madrid; 1995.

¹⁰ Buttow, J.C.; Japan's Decision to Surrender; Stanford University Press; Stanford; 1954.

¹¹ Musahide, Bito y Akio, Watanabe; La historia de Japón; Sociedad Internacional para la Información Educativa; Tokio; 1990; pág. 22.

Las autoridades de ocupación, organizadas en la Comandancia Suprema de las Potencias Aliadas (COSPA) y dirigidas por el General Douglas MacArthur, gobernaron indirectamente con el objetivo de asegurarse que Japón no volviera a ser una amenaza a la paz y seguridad mundial. En este sentido, la tarea más inmediata fue dismantelar el aparato de guerra japonés. Se destruyeron los suministros e instalaciones militares y más de dos millones de hombres fueron desmovilizados.

Del mismo modo, se intentó lograr la democratización nacional para lo cual se implementaron varias reformas sociales y políticas. Entre las cuales cabe resaltar la proclamación de una nueva Constitución que sustituyó a la de 1889, fortaleció la posición de la Dieta y eliminó el poder de los militares y de la Corte Imperial. Un rasgo significativo fue además la inclusión de una *cláusula de paz* mediante la cual se establece que “el pueblo japonés (...) renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de resolver conflictos internacionales”¹², comprometiéndose con ese fin a no mantener fuerzas de tierra, mar o aire, ni ningún otro potencial bélico. De esta forma se eliminó una pesada carga impuesta durante la guerra a los recursos económicos de la nación.

Igualmente importante fue la revisión del derecho laboral. El decreto sobre sindicatos de 1945 y el decreto sobre relaciones laborales de 1946 dieron a los trabajadores japoneses el derecho a organizarse y a la huelga, mientras que el decreto sobre normas laborales de 1947 les daba la garantía de mejores condiciones laborales, incluyendo un plan de seguro sanitario y de compensación por accidente. Esto permitió que “el número de trabajadores afiliados a las organizaciones gremiales se elevara desde cero en 1945 a casi un 60% en 1948-1949”¹³.

También fueron blanco de las medidas de la COSPA los grandes conglomerados financieros e industriales conocidos como “zaibatsu”, a los cuales el Emperador Meiji les había confiado la organización monopólica de la economía. A partir de noviembre de 1945 se dieron órdenes de disolución de las compañías de propiedad familiar y en

¹² Constitución de Japón; Capítulo II, Art. 9.

¹³ Nakamura, Takafusa; El desarrollo del Japón moderno; Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón; Tokio; 1985; pág. 67.